

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 227.003 van 3 april 2014
in de zaak A. 164.146/VII-34.286.**

In zake : 1. Roland BEERNAERT
 2. Jacques DENECKER
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Johan Verstraeten
 kantoor houdend te 3000 Leuven
 Vaartstraat 70
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door
de Vlaamse regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Bronders
kantoor houdend te 8400 Oostende
Archimedesstraat 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 8 juli 2005, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur van 25 april 2005 waarbij aan de Internationale Luchthaven Oostende de milieuvergunning wordt verleend om de luchthaven te Oostende verder te exploiteren en te veranderen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 154.217 van 27 januari 2006 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

Bij arrest nr. 195.231 van 14 juli 2009 is de zaak gevoegd met zaak A. 164.147/VII-34.287, zijn de debatten heropend, werd de uitspraak uitgesteld tot de ontvangst van het antwoord van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen op de prejudiciële vragen in de zaak A. 160.603/VII-33.630 en werd het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat gelast met het verder onderzoek van de zaak, na de ontvangst van het antwoord van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen en van de bemerkingen die de partijen hieromtrent aan de Raad van State kunnen bezorgen binnen de termijn die de auditeur-verslaggever bepaalt.

Eerste auditeur Peter Provoost heeft een aanvullend verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verzoekers hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 25 april 2013.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Tim Souverijns, die loco advocaat Johan Verstraeten verschijnt voor de verzoekers, en advocaat Clive Rommelaere, die loco advocaat Bart Bronders verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Peter Provoost heeft een andersluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. De feitelijke context van het geding werd reeds samengevat in het tussenarrest nr. 195.231 van 14 juli 2009.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

4. In het eerste middel wordt de schending aangevoerd van artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (hierna : EVRM), samen gelezen met artikel 17 van het Internationaal Verdrag van 19 december 1966 inzake burgerrechten en politieke rechten, met de artikelen 22 en 23 van de Grondwet, met de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, met artikel 17 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning en artikel 52, 3°, b), van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (hierna : Vlarem I) en het motiveringsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur.

In de toelichting bij het middel stellen de verzoekers dat de milieuhinder veroorzaakt door een luchthaven zowel het recht op privé-leven van personen als het recht op gezinsleven en op het gebruik en genot van een woning negatief kan beïnvloeden. Daarnaast zou het bestreden besluit aangetast zijn door motiveringsgebreken, doordat het geen afdoend, concreet antwoord verstrekt op de

bezwaren die geuit werden tijdens de administratieve beroepsprocedure, het motieven bevat die onderling tegenstrijdig zijn en die de genomen beslissing niet kunnen schragen, en de bestreden beslissing gebaseerd is op een foutieve interpretatie van het milieueffectrapport (hierna : MER). Zo argumenteren de verzoekers dat het bestreden besluit zelf alle elementen bijbrengt die doen besluiten dat er tussen vliegverkeer en gezondheidsklachten een oorzakelijk verband bestaat, zonder dat hieruit echter de correcte conclusies worden getrokken. Zo ook wordt er geen geluidsnorm voor nachtelijke piekgeluiden vastgelegd, maar wordt er enkel gewerkt met de zogenaamde "Quota Count"-geluidsnorm (hierna : QC-norm), gebaseerd op theoretisch berekende geluidsniveaus per vliegtuig, die bovendien erg zwak is. Voorts zou de beslissing om de nacht zeven in plaats van acht uur te laten duren in materieel opzicht niet deugdelijk zijn.

5. De verwerende partij betoogt dat de verzoekers nergens concreet uiteenzetten in welke mate het bestreden besluit de geschonden geachte Europese en grondwettelijke bepalingen schendt, dat niet vereist is dat de beroepsinstantie expliciet antwoordt op alle in het beroepsschrift aangevoerde grieven, het volstaat dat uit de genomen beslissing blijkt dat de argumenten van de beroepsindiener daadwerkelijk in de besluitvorming werden betrokken, dat inzake de gehanteerde QC-norm wordt voorzien in een realistische afbouw en dat het begrip "nacht" wordt omschreven in artikel 5.57.1.2 van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (hierna : Vlarem II).

6. In hun memorie van wederantwoord beklemtonen de verzoekers dat belangrijke beroepsargumenten niet werden betrokken in de besluitvorming.

7. In de laatste memorie gaat de verwerende partij omstandig in op de beweerde strijdigheid van de definitie van "nacht" in de milieuvergunning als de periode van 23 uur tot 6 uur met de definitie in richtlijn 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai (hierna : richtlijn 2002/49/EG), waar het begrip

wordt gedefinieerd als de periode van 23 uur tot 7 uur. Zij acht het middelonderdeel vooreerst niet ontvankelijk, gezien in het verzoekschrift enkel wordt gesteld dat het begrip op een gebrekkige materiële motivering steunt, zonder dat er een nadere toelichting bij wordt gegeven. De verwerende partij wijst voorts op de wijziging, na het verlenen van de bestreden milieuvergunning, van afdeling 5.57.1 van Vlarem II, met het oog op de omzetting van richtlijn 2000/49/EG, door het besluit van de Vlaamse regering van 22 juli 2005, waarbij de algemene bepalingen werden gewijzigd teneinde de rapporteringsverplichting voortaan te baseren op bepaalde Europese indicatoren, conform bijlage 1 van de richtlijn, uitgaande van een nachtperiode van acht uur (23 uur - 7 uur). Noch in de versie van Vlarem II die gold ten tijde van het bestreden besluit, noch in de latere versie, wordt volgens de verwerende partij nader bepaald dat dezelfde etmaalindeling of definitie van de nachtperiode moet worden gebruikt bij enerzijds het berekenen van de jaarlijkse geluidscontouren volgens de algemene bepalingen in artikel 5.57.1 van Vlarem II en anderzijds het vastleggen van exploitatiebeperkingen voor bepaalde perioden van het etmaal, in het bijzonder de nacht of delen van de nacht, al of niet volgens de bijzondere voorwaarden in artikel 5.57.2.1 van Vlarem II, op basis waarvan de vergunningverlener luchthavenspecifieke exploitatiebeperkingen kan opleggen. Wat de exploitatiebeperkingen betreft verwijst de verwerende partij naar richtlijn 2002/30/EG van 26 maart 2002 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de vaststelling van regels en procedures met betrekking tot de invoering van geluidgerelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Gemeenschap (hierna : richtlijn 2002/30/EG), waarin geen specifieke nachtperiode wordt gepreciseerd voor de invoering van partiële exploitatiebeperkingen. Door aan de luchthavenexploitant de verplichting op te leggen om de geluidsnormen enerzijds te berekenen volgens het op dat ogenblik geldende artikel 5.57.1.1 van Vlarem II en anderzijds volgens de EU-indicatoren zoals opgenomen in het gewijzigde artikel 5.57.1.1, heeft de bestreden beslissing volgens de verwerende partij geanticipeerd op de richtlijn 2002/49/EG, die nog niet was omgezet op Vlaams niveau. Zij merkt tevens op dat in de meeste Europese luchthavens een duidelijk onderscheid bestaat tussen de operationele nachtperiode, op grond

waarvan bijvoorbeeld specifieke nachtelijke partiële exploitatiebeperkingen van kracht zijn overeenkomstig richtlijn 2002/30/EG, en anderzijds de nachtperiode die conform de nationale milieuwetgeving en/of richtlijn 2002/49/EG onder meer in het kader van geluidszonering moet worden toegepast. De inhoudelijke vergunningsvoorschriften, waaronder deze met betrekking tot de nachtperiode, kunnen volgens de verwerende partij ook niet strijdig worden geacht met richtlijn 2002/49/EG, aangezien ten tijde van het verlenen van de vergunning de luchthaven Oostende-Brugge formeel gezien niet onder het toepassingsgebied van deze richtlijn ressorteerde, vermits het geen "belangrijke luchthaven" was in de zin van artikel 3, p), van de richtlijn. De bij de wijziging van artikel 5.57.1.2 van Vlarem II vermelde definitie van de nachtperiode als periode van 23 uur tot 7 uur heeft volgens de verwerende partij enkel betrekking op de berekening van de geluidscontouren en de bijhorende berekening van het aantal potentieel sterk gehinderden, en is niet van toepassing in het kader van de bijzondere voorwaarde in artikel 5.57.2.1, § 1, van Vlarem II.

Beoordeling

8. Het door de verzoekers ingeroepen artikel 23 van de Grondwet heeft geen directe werking. Luidens bedoelde grondwetsbepaling moet het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu immers worden gewaarborgd door de wet of het decreet. Aangezien de wettigheid van een individueel milieuvergunningsbesluit niet rechtstreeks getoetst kan worden aan de geschonden geachte bepaling, kan dit middelonderdeel niet leiden tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing.

9. Artikel 8.1 van het EVRM luidt als volgt :

"1. Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé leven, zijn gezinsleven, zijn huis en zijn briefwisseling".

Artikel 8.2 van het EVRM bepaalt:

"2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan met betrekking tot de uitoefening van dit recht dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving nodig is in het belang van's lands veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen".

Artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten bepaalt dat niemand mag worden onderworpen aan "willekeurige of onwettige inmenging in zijn privé-leven, zijn gezinsleven, zijn huis en zijn briefwisseling, noch aan onwettige aantasting van zijn eer en goede naam."

Artikel 22 van de Grondwet luidt :

"Ieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé-leven en zijn gezinsleven, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald.

De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen de bescherming van dat recht".

De milieuwetgeving is een regeling in de zin van artikel 8.2 van het EVRM, die nodig is in het belang van de openbare veiligheid, het economisch welzijn van het land, de bescherming van de gezondheid en van de rechten en vrijheden van anderen.

10. Het bestreden besluit trekt de passende conclusies in verband met de schade die het vliegverkeer zou veroorzaken daar waar wordt verantwoord waarom niet integraal wordt ingegaan op de door de exploitant gevraagde uitbreiding van de luchthaven en er inzake de nachtvluchten geopteerd wordt voor een standstill.

De vergunningverlenende overheid heeft een ruime discretionaire bevoegdheid inzake de keuze omtrent de maatregelen die moeten worden opgelegd om de geluidshinder te beperken. Het opteren vanwege de verwerende partij voor het hanteren van de Quota Count (QC) als alternatief voor de maximumnormen zoals door de verzoekers gevraagd, is een kwestie van opportuniteit waarover de Raad van State slechts een marginale controle uitoefent. Wat de kritiek op de door de verwerende partij gehanteerde QC-norm van 82 betreft, dit in vergelijking met de QC-norm van 12 voor Zaventem, wordt vooreerst vastgesteld dat deze vergelijking niet opgaat omdat het aantal maximum toegelaten nachtelijke vliegbewegingen per jaar (1.232) beduidend minder bedraagt dan voor Zaventem (25.000). Ook mag niet uit het oog worden verloren dat - anders dan de verzoekers laten uitschijnen - de meest verouderde en lawaaierige vliegtuigen, de zogenaamde "Hoofdstuk II-vliegtuigen", niet meer toegelaten zijn sinds 1 april 2002. Bovendien wordt in de bestreden beslissing de maximum toegelaten QC gefaseerd verlaagd naar respectievelijk 37 en 12.

De keuze van een referentieperiode is eveneens een kwestie van opportuniteit. In het bestreden besluit worden redenen opgegeven waarom 1998 als referentiejaar werd genomen; er werd namelijk rekening gehouden met het conformverklaard MER waarin een standstill-scenario wordt berekend ten opzichte van de geluidssituatie in 1998, zijnde het eerste jaar waarvoor er geluidscontouren werden opgemaakt. In het bestreden besluit wordt in dit verband ook benadrukt dat "als referentie het aantal potentieel gehinderden van 1998 wordt gekozen, maar dat er wel rekening mee dient gehouden te worden dat er toen nog zeer luidruchtige toestellen gebruikt werden (bovenvermelde Hoofdstuk II-vliegtuigen) die nu zo goed als niet meer vliegen; dat het dus aangewezen is om, zoals de bestendige deputatie in haar bestreden besluit heeft gedaan, de grens van het aantal potentieel ernstig gehinderden terug te brengen tot ongeveer 70% van het aantal van 1998, waarbij wordt rekening gehouden met de bevolkingsgegevens van 2001; dat in het bestreden besluit onder bijzondere voorwaarde a. bijgevoegd dient te worden dat het aantal potentieel ernstig gehinderden maximum 2.700 mag bedragen (= 70% van het aantal van referentiejaar 1998);". Daaruit blijkt dat het

aantal potentieel ernstig gehinderden slechts 70 % mag bedragen van het aantal van het jaar 1998 en dat daarbij rekening moet worden gehouden met de bevolkingsgegevens van 2001 en dus niet met deze van 1998. De door het bestreden besluit opgelegde maatregelen strekken tot een vermindering van de lawaaihinder. Een louter "vermoeden" vanwege Professor Botteldoorn dat het MER op een bepaald punt door de deputatie verkeerd zou zijn geïnterpreteerd, vormt geen voldoende vaststaand gegeven om tot de onwettigheid van het bestreden besluit te concluderen. Hetzelfde geldt voor de niet gefundeerde bewering dat "voor zover ons bekend" geen grondig onderzoek zou zijn gebeurd "naar de impact van een bepaalde maximale QC tijdens de nacht op het aantal omwonenden waarvoor de WHO richtlijn voor LAmax wordt overschreden".

Hieruit volgt dat de vergunningverlenende overheid via de naleving van verscheidene bijzondere voorwaarden heeft gezocht naar een billijk evenwicht tussen de belangen van de exploitant aan de ene kant en deze van de omwonenden aan de andere kant. Het komt niet aan de Raad van State toe zich ter zake in de plaats van de vergunningverlenende overheid te stellen, temeer omdat de verzoekers niet aantonen dat de verwerende partij haar beoordelingsbevoegdheid op een kennelijk onredelijke wijze heeft uitgeoefend. De verzoekers maken bijgevolg niet aannemelijk, laat staan tonen aan, dat de bestreden milieuvergunning een willekeurige inmenging meebrengt in hun privé- en gezinsleven.

11. In zoverre dat de verzoekers aanvoeren dat de verwerende partij ten onrechte is uitgegaan van een nachtperiode van slechts zeven in plaats van acht uren, hebben zij niet langer belang bij hun kritiek. Bij besluit van de Vlaamse regering van 22 juli 2005 inzake de evaluatie en de beheersing van het omgevingslawaai en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende de algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, werd artikel 5.57.1.2 van Vlarem II vervangen en geldt voor de berekening van de geluidscontouren voortaan een nachtperiode van 23 uur tot 7 uur. Op grond van artikel 3.2.1.2, § 3, van Vlarem II is deze nieuwe regeling onmiddellijk van

toepassing en komt ze van rechtswege in de plaats van de minder strenge voorwaarden uit de bestreden vergunning.

Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

12. In het tweede middel voeren de verzoekers de schending aan van het zorgvuldigheidsbeginsel. Hun kritiek houdt in substantie in dat een zorgvuldig handelende overheid de bestaande wetenschappelijke studies niet zomaar naast zich kan neerleggen, en dat het bestreden besluit weliswaar bepaalde studies vermeldt, maar er hoegenaamd geen rekening mee houdt. Daarenboven zou de verwerende partij zich bij haar besluitvorming gebaseerd hebben op een foutieve interpretatie van het MER omtrent de potentiële hinder.

13. In haar memorie van antwoord stelt de verwerende partij dat het tweede middel een loutere herhaling vormt van het eerste middel. Het gaat volgens de verwerende partij om louter opportunitetskritiek op de maatregelen waarin het bestreden besluit voorziet om de geluidshinder van de omwonenden tot een aanvaardbaar niveau te beperken.

Beoordeling

14. Het middel vormt in wezen een herhaling van het eerste middel. Gelet op het ongegrond bevinden van voornoemd middel, wordt besloten tot de ongegrondheid van het tweede middel.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

15. In het derde middel voeren de verzoekers de schending aan van het voorzorgsbeginsel. Het bestreden besluit houdt volgens de verzoekers geen rekening met bepaalde studies die wijzen op het risico voor ernstige gezondheids- en milieuproblemen, en er wordt geen enkele poging ondernomen om de risico's terug te brengen tot een aanvaardbaar niveau.

16. De verwerende partij betoogt in de memorie van antwoord dat het middel een herhaling vormt van wat onder het eerste en het tweede middel werd uiteengezet, en dat ten onrechte de schending van het voorzorgsbeginsel wordt ingeroepen, aangezien het middel erop neerkomt dat bij wetenschappelijke onzekerheid over het bestaan en de omvang van risico's voor de menselijke gezondheid of het leefmilieu, de overheid niet moet wachten om beschermende maatregelen te nemen. Zulks zou te dezen niet het geval zijn.

Beoordeling

17. Het derde middel vormt in wezen een variatie op het eerste en het tweede middel; de overheid zou immers onvoldoende voorzorgen hebben genomen door de vergunning te verlenen voor de maximale termijn van 20 jaar, niettegenstaande de gevaren voor mens en leefmilieu die de exploitatie van een luchthaven volgens allerhande studies, waarnaar wordt verwezen, zou meebrengen.

Uit de neergelegde berekening van de geluidscontouren 2003 en de jaarrapportering van het geluidsmmeetnet 2004 blijkt niet "dat piekgeluidsniveau's tot 100 dB(A) het meest voorkomend zijn". De opportuniteitskritiek die de verzoekers in het middel formuleren, vormt geen grond voor de vernietiging van de bestreden milieuvergunning.

Het derde middel is ongegrond.

D. Vierde middel

Standpunt van de partijen

18. In het vierde middel roepen de verzoekers de schending in van artikel 1.2.1, §§ 1 tot 3, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna : milieubeleidsdecreet). Zij betogen dat de verwerende partij niet heeft gestreefd naar het bereiken van de in voormelde bepaling uitgedrukte doelstellingen en beginselen die inzake milieubeleid een hoog beschermingsniveau vooropstellen.

19. In haar memorie van antwoord repliceert de verwerende partij dat het middel grotendeels een herhaling vormt van de argumentatie uit de eerste drie middelen. Aangezien de verzoekers in het verzoekschrift nergens concreet uiteenzetten in welke mate en op welke wijze het bestreden besluit de geschonden geachte decretale bepaling schendt, en zij zich beperken tot het citeren van deze beginselen en doelstellingen en de loutere bewering dat ze door het bestreden besluit worden geschonden, is het middel volgens hen niet ontvankelijk. Daarnaast huldigt de geschonden geachte bepaling zeer algemeen geformuleerde beginselen en doelstellingen, die richtinggevend zijn en van belang zijn bij de interpretatie van andere bepalingen inzake milieubeleid, waarbij de rechterlijke controle op hun naleving eerder marginaal is. Te dezen schendt het bestreden besluit de voormelde algemene bepalingen niet en wordt er wel degelijk rekening gehouden met de bescherming van de omwonenden tegen de hinder van de luchthavenexploitatie, onder meer door het opleggen van verscheidene bijzondere exploitatievoorwaarden.

20. In de memorie van wederantwoord laten de verzoekers nog gelden dat de bepalingen uit het milieubeleidsdecreet ook zonder het bestaan van

nadere regelen kunnen worden getoetst en dat er anders over oordelen leidt tot een volledige uitholling van dit decreet. Voorts zou de verwerende partij ook het streven naar een hoog beschermingsniveau, waarvan sprake in artikel 1.2.1, § 2, van het milieubeleidsdecreet, niet betracht hebben.

Beoordeling

21. Uit de wetsgeschiedenis van de geschonden geachte bepalingen blijkt dat, wat het in artikel 1.2.1, § 2 van het milieubeleidsdecreet, vervatte "standstill-beginsel" betreft, dit bij amendement werd ingevoegd bij de overige in voornoemde paragraaf vervatte algemene principes (Parl. St. VI. Raad 1994-95, nr. 718-2, 2). Wat deze algemene beginselen betreft, is in § 3 bepaald dat bij de uitvoering van het beleid rekening wordt gehouden met de sociaal-economische aspecten, de internationale dimensie en de beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens. Luidens de memorie van toelichting impliceert dit dat onder meer een afweging van de sociaal-economische gevolgen van het milieubeleid noodzakelijk is (Parl. St. VI. Raad 1994-95, nr. 718-1, 25). Ter zake blijkt nog uit de memorie van toelichting dat "het voor de Vlaamse regering overigens evident (is) dat in de praktijk van het milieubeleid rekening gehouden wordt met de sociaal-economische implicaties ervan" (ibid.) en, wat het in § 3 vervatte integratiebeginsel betreft, dit beginsel inhoudt dat de doelstellingen en beginselen van het milieubeleid geïntegreerd moeten worden in de andere beleidsterreinen van het Vlaamse Gewest (ibid.). Luidens de memorie van toelichting was de Vlaamse regering van oordeel dat "uitdrukkelijk moet bepaald worden dat aan het milieuvraagstuk een belangrijke plaats moet toekomen, ook in de andere beleidsdomeinen", dat "hiermee wordt onderstreept dat een groot gewicht moet worden toegekend aan de milieubelangen", maar dat "waar precies deze milieubelangen moeten geplaatst worden op de schaal van de beleidsprioriteiten (...) niet (wordt) gezegd", en dat "in bepaalde gevallen (ze) zullen (...) moeten wijken voor andere, meer essentieel geachte beleidsprioriteiten" (Parl. St. VI. Raad 1994-95, nr. 718-1, 26).

22. Artikel 1.2.1 van het milieubeleidsdecreet bevat geen concrete en op elke individuele en lokale vergunningsaanvraag toepasselijke verplichtingen of verbodsbepalingen. Opdat een schending van deze bepaling wordt aangenomen door een beslissing over een milieuvergunningsaanvraag, moet blijken dat de beslissing kennelijk indruist tegen die algemene beleidsdoelstellingen, en wel op een wijze die een meer dan tijdelijke of plaatselijke impact heeft. Het verzoekschrift bevat geen argumenten die tot een dergelijke conclusie leiden.

Het vierde middel is ongegrond.

E. Vijfde middel

Standpunt van de partijen

23. In het vijfde middel voeren de verzoekers de schending aan van de artikelen 2.2.1, 2.2.4, en 2.2.7 van het milieubeleidsdecreet, samengelezen met de artikelen 2.1.1, §§ 1 en 2, en 2.1.3 van Vlarem II.

Het bestreden besluit zou in strijd zijn met de milieukwaliteitsnormen, die als richtwaarden zoveel mogelijk moeten worden bereikt of gehandhaafd. Evenmin zou de verwerende partij aandacht hebben gehad voor een duurzame ontwikkeling en een gezond leefmilieu.

24. De verwerende partij verwijst naar hetgeen zij onder de eerste vier middelen heeft betoogd en acht het middel niet ontvankelijk.

Beoordeling

25. Artikel 2, § 1, 3°, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot de regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna : algemeen procedurereglement) vereist dat het verzoekschrift tot nietigverklaring "een uiteenzetting van de feiten en de middelen"

bevat. De uiteenzetting van een rechtsmiddel vereist dat zowel de rechtsregel wordt aangeduid die volgens de verzoekende partij werd geschonden, als de wijze waarop die rechtsregel door de bestreden beslissing werd geschonden.

Opdat een middel ontvankelijk zou zijn, is minstens vereist dat summier doch duidelijk de beweerde onregelmatigheid van de bestreden beslissing wordt aangegeven. De vereiste om een middel voldoende duidelijk en nauwkeurig te formuleren strekt er toe het tegensprekelijke karakter van de schriftelijke procedure en de rechten van verdediging van de verwerende partij te waarborgen. Het komt overigens niet aan de Raad van State toe om uit een juridisch niet onderbouwde uiteenzetting zelf middelen te construeren die voldoen aan de vereiste van het algemeen procedurereglement.

26. Hetgeen onder het vijfde middel wordt aangevoerd, bestaat louter uit het aanhalen van een aantal bepalingen van het milieubeleidsdecreet en Vlarem II, waarbij vervolgens zonder concreet onderbouwde toelichting wordt gesteld dat de bestreden beslissing die bepalingen schendt. Dergelijke uiteenzetting laat niet toe voldoende inzicht te krijgen in de concrete wettigheidsbezwaren die tegen de bestreden beslissing worden aangevoerd.

Het vijfde middel is niet-ontvankelijk.

F. Zesde middel

Standpunt van de partijen

27. De standpunten van de partijen werden reeds samengevat in het tussenarrest nr. 195.231 van 14 juli 2009.

28. In haar laatste memorie na het aanvullend auditoraatsverslag stelt de verwerende partij dat uit het arrest C-275/09 van het Hof van Justitie van 17 maart 2011 volgt dat richtlijn 85/337/EEG van 27 juni 1985 betreffende de

milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, zoals gewijzigd door de richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 (hierna : MER-richtlijn), niet vereist dat er voor de loutere vernieuwing van de vergunning voor de exploitatie van een vliegveld een milieueffectrapportering moet plaatsvinden. Zij betoogt voorts dat er geen twijfel over kan bestaan dat een milieuvergunning geen project is in de zin van artikel 1, lid 2, van de MER-richtlijn, en dat de richtlijn enkel vereist dat een milieueffectbeoordeling plaatsvindt ingeval van een project in de zin van de bijlagen I en II van de richtlijn.

Voorts stelt de verwerende partij, eveneens met verwijzing naar voormeld arrest van het Hof van Justitie, dat het verlenen van een milieuvergunning geen fase is in de zin van de rechtspraak over de gefaseerde vergunningen. Aansluitend bij het antwoord dat het Hof van Justitie heeft verstrekt op de derde prejudiciële vraag van het arrest van de Raad van State nr. 195.230 van 14 juli 2009, besluit de verwerende partij dat, aangezien alle, sedert de inwerkingtreding van de MER-richtlijn op het terrein van de luchthaven uitgevoerde materiële werken of ingrepen die als een project in de zin van deze richtlijn moeten worden beschouwd, aan een milieueffectbeoordeling zijn onderworpen, en de afgifte van de milieuvergunning volledig los staat van die materiële werken, de richtlijn niet vereist dat nationale wetgeving erin moet voorzien dat de afgifte van een milieuvergunning aan een milieueffectbeoordeling moet worden onderworpen.

Beoordeling

29. Bij arrest nr. 195.230 van 14 juli 2009, gewezen in onder meer de zaak A. 160.603/VII-33.630, zijn aan het Hof van Justitie de volgende prejudiciële vragen gesteld :

"1. Wanneer onderscheiden vergunningen vereist zijn voor enerzijds de infrastructuurwerken voor een vliegveld met een start- en landingsbaan van ten minste 2.100 meter en anderzijds de exploitatie van dat vliegveld, en deze laatste vergunning -de milieuvergunning- slechts voor een bepaalde termijn wordt verleend, moet dan de term 'aanleg', vermeld in punt 7. a) van de bijlage I

bij de richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, gewijzigd bij de richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997, zo worden begrepen dat niet alleen voor het oprichten van de infrastructuurwerken een milieueffectenrapport opgemaakt moet worden, maar ook voor de exploitatie van het vliegveld?

2. Geldt deze verplichte milieueffectenbeoordeling ook voor de vernieuwing van de milieuvergunning van het vliegveld, zo in het geval waarin deze vernieuwing niet gepaard gaat met enige verandering of uitbreiding van de exploitatie als in het geval waarin een dergelijke verandering of uitbreiding wel degelijk wordt beoogd?

3. Maakt het, voor de verplichting van de milieueffectenrapportage in het kader van de vernieuwing van een milieuvergunning voor een vliegveld, een verschil uit of er eerder, naar aanleiding van een vorige exploitatievergunning, reeds een milieueffectenrapport opgemaakt is en of het vliegveld reeds in uitbating was op het ogenblik dat de milieueffectenrapportage door de Europese of de internrechtelijke regelgever ingevoerd is?"

30. Met zijn arrest C-275/09 van 17 maart 2011 beantwoordt het Hof van Justitie de prejudiciële vragen als volgt :

"19 Ter beantwoording van deze vragen, die samen moeten worden onderzocht, dient te worden nagegaan of de exploitatie van een vliegveld een 'project' in de zin van artikel 1, lid 2, van richtlijn 85/332 kan zijn en, zo ja, of een dergelijk project behoort tot die welke in de bijlagen I en II bij deze richtlijn worden genoemd.

20 Zoals het Hof in punt 23 van zijn arrest van 28 februari 2008, Abraham e.a. (C-2/07, Jurispr. blz. I-1197), in herinnering heeft gebracht, blijkt uit de bewoordingen zelf van artikel 1, lid 2, van richtlijn 85/337 dat met het begrip 'project' materiële werken of ingrepen worden bedoeld.

21 In de verwijzingsbeslissing wordt echter uitdrukkelijk verklaard dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde maatregel zich beperkt tot de vernieuwing van de bestaande vergunning voor de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal, zonder dat er sprake is van werken of ingrepen die de materiële toestand van de plaats veranderen.

22 Bepaalde verzoekers in het hoofdgeding hebben echter aangevoerd dat het begrip materiële ingreep ruim moet worden opgevat, in de zin van iedere ingreep in het natuurlijk milieu. Zij baseren zich in dit verband op de punten 24 en 25 van het arrest van 7 september 2004, Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, Jurispr. blz. I-7405), waarin het Hof heeft geoordeeld dat een activiteit als de mechanische kokkelvisserij binnen het begrip 'project' zoals gedefinieerd in artikel 1, lid 2, tweede streepje, van richtlijn 85/337 valt.

23 Dit betoog kan niet worden aanvaard. Zoals de advocaat-generaal in punt 22 van zijn conclusie immers heeft opgemerkt, kon de activiteit in de zaak die tot dat arrest heeft geleid, vergelijkbaar worden geacht met de in artikel 1,

lid 2, tweede streepje, van richtlijn 85/337 uitdrukkelijk vermelde ontginning van bodemschatten, en bracht zij reële fysieke veranderingen van de zeebodem mee.

24 Daaruit volgt dat de vernieuwing van een bestaande vergunning voor de exploitatie van een vliegveld, zonder dat er sprake is van werken of ingrepen die de materiële toestand van de plaats veranderen, niet kan worden aangemerkt als 'project' in de zin van artikel 1, lid 2, tweede streepje, van richtlijn 85/337.

25 Daaraan dient te worden toegevoegd dat artikel 2, lid 1, van richtlijn 85/337 in ieder geval niet vereist dat elk project dat een aanzienlijk milieueffect kan hebben, wordt onderworpen aan de beoordelingsprocedure waarin deze richtlijn voorziet, maar dat alleen de in de bijlagen I en II bij deze richtlijn genoemde projecten daaraan moeten worden onderworpen (beschikking van 10 juli 2008, Aiello e.a., C-156/07, Jurispr. blz. I-5215, punt 34).

26 Zoals de advocaat-generaal in punt 26 van zijn conclusie heeft opgemerkt, is het in punt 7, sub a, van bijlage I bij richtlijn 85/337 gebruikte woord 'aanleg' ondubbelzinnig en moet het worden begrepen in zijn gebruikelijke zin, dat wil zeggen als verwijzend naar de realisatie van voorheen onbestaande bouwwerken of naar de wijziging, in materiële zin, van reeds bestaande bouwwerken.

27 Weliswaar heeft het Hof in zijn rechtspraak aan het begrip 'aanleg' een ruime uitlegging gegeven, door te erkennen dat werkzaamheden ter verbetering van een bestaande weg, gelet op de omvang en modaliteiten ervan, kunnen worden gelijkgesteld met de aanleg van een nieuwe weg (arrest van 25 juli 2008, Ecologistas en Acción-CODA, C-142/07, Jurispr. blz. I-6097, punt 36). Ook heeft het de bepalingen van punt 13 van bijlage II bij richtlijn 85/337, gelezen in samenhang met de bepalingen van punt 7 van bijlage I bij deze richtlijn, aldus uitgelegd dat zij eveneens betrekking hebben op werkzaamheden tot wijziging van de infrastructuur van een bestaand vliegveld zonder dat de start- en landingsbaan wordt verlengd, voor zover deze gezien hun aard, omvang en kenmerken als een wijziging van het vliegveld zelf kunnen worden beschouwd (arrest Abraham e.a., reeds aangehaald, punt 40).

28 Bij lezing van die arresten blijkt echter dat het in elk van de zaken die eraan ten grondslag lagen, ging om materiële werken, waarvan, volgens de door de verwijzende rechter verstrekte inlichtingen, in het hoofdgeding geen sprake is.

29 Zoals de advocaat-generaal in punt 28 van zijn conclusie echter in herinnering heeft gebracht, is het weliswaar vaste rechtspraak dat richtlijn 85/337 een ruime werkingssfeer en een zeer breed doel heeft (zie met name reeds aangehaalde arresten Abraham e.a., punt 32, en Ecologistas en Acción-CODA, punt 28), maar mag een teleologische uitlegging van die richtlijn niet fundamenteel afwijken van de duidelijk tot uitdrukking gebrachte wil van de wetgever van de Unie.

30 Daaruit volgt dat, in ieder geval, de vernieuwing van een bestaande vergunning voor de exploitatie van een vliegveld, zonder dat er sprake is van werken of ingrepen die de materiële toestand van de plaats veranderen, niet kan worden aangemerkt als 'aanleg' in de zin van punt 7, sub a, van bijlage I bij richtlijn 85/337.

31 Niettemin zij erop gewezen dat, in het kader van de procedure voor het

Hof en meer bepaald ter terechtzitting, sommige verzoekers in het hoofdgeding hebben aangevoerd dat sedert het verstrijken van de omzettingstermijn van richtlijn 85/337 werkzaamheden tot wijziging van de infrastructuur van de luchthaven Brussel-Nationaal hebben plaatsgevonden, zonder dat een milieueffectbeoordeling is verricht.

32 In dit verband zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak van het Hof een vergunning die, zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, niet formeel betrekking heeft op een activiteit die aan een milieueffectbeoordeling in de zin van de bijlagen I en II bij richtlijn 85/337 moet worden onderworpen, niettemin de uitvoering van een dergelijke beoordeling kan vereisen, wanneer die maatregel een fase vormt van een procedure die uiteindelijk gericht is op de goedkeuring van een activiteit die een project in de zin van artikel 2, lid 1, van deze richtlijn oplevert (zie in die zin arrest Abraham e.a., reeds aangehaald, punt 25).

33 Volgens diezelfde rechtspraak moet, wanneer het nationale recht voorschrijft dat de vergunningsprocedure in verschillende fasen verloopt, de milieueffectbeoordeling van een project in beginsel worden verricht zodra het mogelijk is alle milieueffecten die het project kan hebben, te onderscheiden en te beoordelen (zie arrest van 7 januari 2004, Wells, C-201/02, Jurispr. blz. I-723, punt 53, en arrest Abraham e.a., reeds aangehaald, punt 26). In dit verband is ook geoordeeld dat een nationale bepaling volgens welke een milieueffectbeoordeling uitsluitend tijdens de eerste fase van de vergunningsprocedure en niet in een latere fase hiervan kan worden verricht, niet verenigbaar is met richtlijn 85/337 (zie in die zin arrest van 4 mei 2006, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-508/03, Jurispr. blz. I-3969, punten 105 en 106).

34 In de onderhavige zaak moet de verwijzende rechter er dus op worden gewezen dat het aan hem staat, in het licht van de rechtspraak in de punten 27, 32 en 33 van het onderhavige arrest, op grond van de toepasselijke nationale regeling te bepalen of een besluit zoals in het hoofdgeding aan de orde is, kan worden beschouwd als een fase van een uit verschillende fasen bestaande vergunningsprocedure die uiteindelijk gericht is op de uitvoering van activiteiten die een project in de zin van de relevante bepalingen van richtlijn 85/337 opleveren.

35 Met het oog op het onderzoek van de feiten, moet de verwijzende rechter eraan worden herinnerd dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat werkzaamheden tot wijziging van de infrastructuur van een bestaand vliegveld zonder dat de start- en landingsbaan wordt verlengd, onder de bepalingen van punt 13 van bijlage II bij richtlijn 85/337, gelezen in samenhang met de bepalingen van punt 7 van bijlage I bij deze richtlijn vallen voor zover zij, met name gezien hun aard, omvang en kenmerken, als een wijziging van het vliegveld zelf kunnen worden beschouwd (arrest Abraham e.a., reeds aangehaald, punt 40).

36 Het Hof heeft ook beklemtoond dat de doelstelling van de regeling van de Unie niet mag worden gefrustreerd door een opsplitsing van de projecten en dat het buiten beschouwing laten van het cumulatieve effect ervan in de praktijk niet tot gevolg mag hebben dat projecten, hoewel zij in onderlinge samenhang beschouwd een aanzienlijk milieueffect in de zin van artikel 2, lid 1, van

richtlijn 85/337 kunnen hebben, volledig aan de beoordelingsverplichting worden onttrokken (arrest Abraham e.a., reeds aangehaald, punt 27).

37 Ingeval zou blijken dat sedert de inwerkingtreding van richtlijn 85/337 op het terrein van de luchthaven materiële werken of ingrepen zijn verricht die als een project in de zin van deze richtlijn moeten worden beschouwd, zonder dat de milieueffecten ervan in een eerdere fase van de vergunningsprocedure aan een beoordeling zijn onderworpen, staat het aan de verwijzende rechter daar in de fase van de afgifte van de exploitatievergunning rekening mee te houden en de nuttige werking van die richtlijn te verzekeren door ervoor te zorgen dat een dergelijke beoordeling ten minste in deze fase van de procedure wordt uitgevoerd.

38 Mitsdien moet op de gestelde vragen worden geantwoord dat artikel 1, lid 2, tweede streepje, van richtlijn 85/337 en punt 7 van bijlage I bij deze richtlijn aldus moeten worden uitgelegd dat:

- de vernieuwing van een vergunning voor de exploitatie van een vliegveld, zonder dat er sprake is van werken of ingrepen die de materiële toestand van de plaats veranderen, niet kan worden aangemerkt als 'project' of 'aanleg' in de zin van die bepalingen;
- het aan de verwijzende rechter staat, op grond van de toepasselijke nationale regeling en in voorkomend geval rekening houdend met het cumulatieve effect van verschillende werken of ingrepen die sedert de inwerkingtreding van die richtlijn zijn verricht, te bepalen of deze vergunning past in een uit verschillende fasen bestaande vergunningsprocedure die uiteindelijk gericht is op de uitvoering van activiteiten die een project in de zin van punt 13, eerste streepje, van bijlage II, gelezen in samenhang met punt 7 van bijlage I bij die richtlijn opleveren. Indien in de eerdere fase van de vergunningsprocedure geen beoordeling van de milieueffecten van dergelijke werken of ingrepen heeft plaatsgevonden, staat het aan de verwijzende rechter de nuttige werking van de richtlijn te verzekeren door ervoor te zorgen dat een dergelijke beoordeling tenminste in de fase van de afgifte van de exploitatievergunning wordt uitgevoerd".

31. Artikel 1 van richtlijn 85/337/EEG, zoals gewijzigd door richtlijn 97/11/EG, bepaalt onder meer :

"1. Deze richtlijn is van toepassing op de milieu-effectbeoordeling van openbare en particuliere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

2. In deze richtlijn wordt verstaan onder:

Project:

- de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken,
- andere ingrepen in natuurlijk milieu of landschap, inclusief de ingrepen voor de ontginning van bodemschatten".

Artikel 4, lid 1, van die richtlijn bepaalt dat de in bijlage I genoemde projecten onderworpen zijn aan een milieueffectbeoordeling, en artikel 4, lid 2, schrijft voor dat de lidstaten voor de in bijlage II genoemde projecten door middel van een onderzoek per geval of aan de hand van door de lidstaten vastgestelde drempelwaarden of criteria bepalen of een project al dan niet moet worden onderworpen aan een milieueffectbeoordeling.

In bijlage I bij voornoemde richtlijn leest men onder punt 7, a) : "aanleg van vliegvelden met een start- en landingsbaan van ten minste 2100 meter". Punt 10, d), van bijlage II vermeldt de "aanleg van vliegvelden (niet onder bijlage I vallende projecten)". Punt 13 van bijlage II betreft : "Wijziging of uitbreiding van projecten van bijlage I of II waarvoor reeds een vergunning is afgegeven, die zijn of worden uitgevoerd en die aanzienlijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben".

32. Uit het arrest van het Hof van Justitie van 17 maart 2011 blijkt dat de hernieuwing van een milieuvergunning niet kan worden beschouwd als een project in de zin van artikel 1, lid 2, van richtlijn 85/337/EEG wanneer die hernieuwing niet gepaard gaat met "werken of ingrepen die de materiële toestand van de plaats veranderen". Bij een loutere hernieuwing is er ook geen sprake van de "aanleg" van een vliegveld zoals bedoeld in de bijlagen bij voornoemde richtlijn. Onder aanleg moet immers verstaan worden de "realisatie van voorheen onbestaande bouwwerken" of de "wijziging, in materiële zin, van reeds bestaande bouwwerken". In de mate dat de vergunningsaanvraag die tot de bestreden beslissing heeft geleid, in de eerste plaats de hernieuwing betrof van de milieuvergunning waarvan de geldigheidstermijn op 13 april 2005 zou verstrijken, heeft de verwerende partij geen uitspraak gedaan over een vergunningsaanvraag die strekt tot het wijzigen van de materiële toestand van het bestaande vliegveld.

33. Met het oog op het verzekeren van de nuttige werking van richtlijn 85/337/EEG komt het volgens het Hof van Justitie aan de verwijzende rechter toe te beoordelen of de bestreden milieuvergunning past in een uit

verschillende fasen bestaande vergunningsprocedure die uiteindelijk gericht is op de uitvoering van activiteiten die een project opleveren in de zin van punt 13, eerste streepje, van bijlage II bij richtlijn 85/337/EEG, gelezen in samenhang met punt 7 van bijlage I. Die beoordeling moet gebeuren op grond van de toepasselijke nationale regelgeving en "in voorkomend geval rekening houdend met het cumulatieve effect van verschillende werken of ingrepen die sedert de inwerkingtreding van die richtlijn zijn verricht".

De verzoekers brengen in hun verzoekschrift en latere procedurestukken geen enkel concreet gegeven bij waaruit zou blijken dat het bestreden besluit kadert in een gefaseerde vergunningsprocedure voor het realiseren van een project in de zin van richtlijn 85/337/EEG. Bijgevolg tonen zij ook niet aan dat, conform artikel 18 van Vlarem I, over de vergunningsaanvraag ten minste één informatievergadering moest worden georganiseerd.

Het zesde middel is ongegrond.

G. Zevende middel

Standpunt van de partijen

34. Als zevende middel roepen de verzoekers de schending in van het standstill-beginsel, in samenlezing met de schending van het continuïteitsbeginsel, van het rechtszekerheidsbeginsel en van het vertrouwensbeginsel. Zij betogen dat een verdere uitbreiding van de nachtvluchten zal zorgen voor meer slaapverstoring en de daarmee gepaard gaande gezondheidsproblemen, dat, anders dan bij een vorige milieuvergunning waar het jaar 2000 als referentiejaar werd genomen, thans 1998 als referentiejaar wordt genomen, hetgeen veel meer hinder toelaat, dat bij de berekening van het aantal gehinderden geen rekening werd gehouden met de personen die na 2001 in Oostende zijn komen wonen, en dat de meest lawaaierige en verouderde vliegtuigen worden toegelaten die niet meer welkom zijn in Zaventem. Ook het

aantal toegelaten bewegingen voor dagvluchten, houdt volgens de verzoekers een schending in van het standstill-beginsel.

35. De verwerende partij stelt hiertegenover dat er niet louter rekening moet worden gehouden met de leefomstandigheden van de mensen die rond de luchthaven zijn komen wonen, maar dat er een evenwicht moet worden gezocht tussen de kwaliteit van het leefmilieu, gekoppeld aan de sociale en economische behoefte om de luchthaven van Oostende verder te exploiteren. Uit de uitvoerige uiteenzetting daaromtrent in het bestreden besluit blijkt volgens haar dat het standstill-principe wel degelijk werd gerespecteerd. Voorts verwijst de verwerende partij naar een aantal beperkende maatregelen, die eveneens een toepassing van het standstill- en het vertrouwensbeginsel inhouden.

Beoordeling

36. Zoals reeds werd gesteld bij de beoordeling van het vierde middel kan het standstill-beginsel slechts geschonden zijn wanneer de vergunningverlenende overheid op een kennelijk onredelijke wijze gebruik maakt van haar appreciatiebevoegdheid. Aangezien het middel geen concrete vergelijking bevat tussen hetgeen was vergund door de milieuvergunning van 13 april 2000 en hetgeen met de thans bestreden beslissing wordt vergund, laat het middel niet toe dergelijke conclusie te trekken.

Het zevende middel is ongegrond.

H. Achtste middel

Standpunt van de partijen

37. Het achtste middel wordt afgeleid uit de schending van artikel 35 van Vlarem I, doordat de milieuvergunningsaanvraag ten onrechte ontvankelijk en volledig werd bevonden, aangezien er geen vergunning werd gevraagd voor een

transformator van het opvangcentrum, hoewel deze deel uitmaakt van dezelfde milieutechnische eenheid.

38. De verwerende partij betoogt dat de transformator geen deel uitmaakt van dezelfde milieutechnische eenheid.

39. In de memorie van wederantwoord zien de verzoekers in het feit dat intussen melding werd gedaan van de transformator, een bevestiging van hun stelling dat de exploitatie ervan onderdeel had moeten zijn van de aanvraag die tot de bestreden beslissing heeft geleid.

Beoordeling

40. Luidens artikel 35 van Vlarem I gebeurt het onderzoek naar de volledigheid en ontvankelijkheid van een milieuvergunningsaanvraag "overeenkomstig het bepaalde in artikel 5". Artikel 5 van Vlarem I schrijft niet voor dat alle onderdelen van een milieutechnische eenheid op straffe van onvolledigheid of onontvankelijkheid het voorwerp moeten zijn van één en dezelfde vergunningsaanvraag.

Het achtste middel is ongegrond.

I. Negende middel

Standpunt van de partijen

41. In het negende middel roepen de verzoekers de schending in van artikel 6 van het EVRM, doordat de Vlaamse Minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur, als politiek orgaan, niet kan worden beschouwd als een onafhankelijke en onpartijdige instantie. Zij verwijzen daarbij naar een arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de mens van 8 oktober 1983 inzake Bentham.

42. De verwerende partij antwoordt dat de Vlaamse minister bij het uitoefenen van zijn bevoegdheid voor de uitrusting en uitbating van de luchthavens en de openbare vliegvelden enerzijds, en bij het behandelen van een milieuvergunningsaanvraag in beroep anderzijds, in een verschillende hoedanigheid optreedt als minister van Openbare Werken respectievelijk als minister van Leefmilieu. Bovendien zouden de verzoekers niet met concrete elementen aantonen dat de bevoegde minister niet als een onafhankelijke instantie is opgetreden.

43. In hun memorie van wederantwoord dupliceren de verzoekers dat de DAB Internationale Luchthaven Oostende, houder van de vergunning, geen eigen rechtspersoonlijkheid heeft en ressorteert onder het Vlaamse Gewest. De verwerende partij heeft volgens de verzoekers bijgevolg een vergunning aan zichzelf verleend, en is bij zichzelf in beroep gegaan. Voorts beschikt de Raad van State, die slechts een wettigheidscontrole uitvoert en geen opportuniteitscontrole, volgens de verzoekers niet over de volheid van bevoegdheid.

Beoordeling

44. Krachtens artikel 6.1 van het EVRM heeft eenieder bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolgning recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie welke bij de wet is ingesteld. De waarborgen die artikel 6.1 van het EVRM aldus biedt voor een eerlijk proces door een onafhankelijke en onpartijdige "rechterlijke instantie" zijn van toepassing op gerechtelijke procedures, en kunnen niet betrokken worden, zoals te dezen, op een beslissing van een administratieve overheid die niet optreedt als rechtsprekende instantie, maar als orgaan van actief bestuur. Voor dergelijke beslissingen volstaat het hoe dan ook dat uiteindelijk een beroep mogelijk is bij een rechterlijke instantie met volle rechtsmacht die aan de bij artikel 6 van het EVRM

gestelde vereisten voldoet. Met de mogelijkheid om bij de Raad van State een annulatieberoep in te stellen - mogelijkheid die de verzoekende partij te dezen effectief heeft benut - wordt tegemoetgekomen aan de door artikel 6 van het EVRM vereiste proceswaarborgen. De Raad van State - wiens onafhankelijkheid en onpartijdigheid door de verzoekende partij overigens niet worden betwist - is immers bevoegd om zich over alle aangevoerde wettigheidsbezwaren tegen het bestreden besluit uit te spreken. Daarbij oefent de Raad van State een controle in rechte en in feite uit, met inbegrip van de toepassing van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het onpartijdigheidsbeginsel. Dienvolgens heeft de verzoekende partij de mogelijkheid om voor de Raad van State aan te tonen dat de bestreden rechtshandeling niet is genomen door een onpartijdig orgaan.

45. De aantijging van subjectieve, persoonlijke partijdigheid van een bestuur of bestuurder kan slechts worden aangenomen indien zij gewettigd voorkomt. Het komt aan diegene die zich door een bepaald besluit benadeeld voelt toe om aan de hand van concrete en precieze feiten een partijdige opstelling van het bestuur aannemelijk te maken. Door enkel te wijzen op het gebrek aan eigen rechtspersoonlijkheid van de aanvrager van de vergunning, tonen de verzoekers geen partijdige opstelling van de vergunningverlenende overheid aan.

Het negende middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekers worden verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 700 euro, elk voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van drie april tweeduizend veertien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Luc Hellin